

Mariusz Parlicki

PORADNICTWO OBYWATELSKIE JAKO AKTYWIZACYJNA FORMA POMOCY OFEROWANA JEDNOSTKOM I RODZINOM

Citizens advice as an activating form of help offered to individuals and families

Abstract: The article presents an idea, definition and history of evolution of the citizens advice in Poland. It emphasizes the value of the citizens advice as a supporting form of stimulation for individual and family to act in favour of overcoming difficult and crisis situations.

Key words: citizens advice, civil society, non-governmental organizations, social assistance

Wprowadzenie

Jednym z paradoksów, jaki można zaobserwować w funkcjonowaniu współczesnego społeczeństwa polskiego – aspirującego do miana „społeczeństwa opartego na wiedzy”, jest bezmiar niewiedzy i wynikająca z tego faktu nieporadność wielu osób w rozwiązywaniu problemów życia codziennego. Według I. Kuc, społeczeństwo oparte na wiedzy jest społeczeństwem, w którym ludzie mają dość wiedzy, aby z uzyskanej informacji umieć zrobić odpowiedni użytek. Kluczowa w transformacji dzisiejszego społeczeństwa w społeczeństwo wiedzy jest edukacja przez całe życie. Autorka zauważa, że niezrozumienie tego faktu

skutkuje nienadążeniem za rozwojem społeczeństwa wiedzy i w konsekwencji wyrzuceniem pewnej grupy osób na margines tego społeczeństwa¹. Grupa osób wykluczonych ze społeczeństwa opartego na wiedzy jest trudna do oszacowania, jednakże wydaje się, że ów margines nie jest tak wąski, jakim chciano by go widzieć. Problemem wielu osób jest nie tylko nieumiejętność wykorzystania posiadanych informacji, ale także, a może przede wszystkim, nieumiejętność ich zdobycia czy niemożność nabycia na rynku. Niemożność ta jest wynikiem biedy znacznej części społeczeństwa. Jak zauważa Piotr Sałustowicz, choć wszystkim obywatelom zagwarantowane są formalnie te same prawa obywatelskie, polityczne i socjalne, to w praktyce można zaobserwować, że bardzo często dochodzi do naruszania praw obywatelskich przez organy państwowe w przypadku obywateli należących do materialnie, społecznie czy kulturowo upośledzonych. Zdaniem Sałustowicza, społeczna bezradność czy bezsilność, czyni te osoby obiektami przemocy państwowej. Co więcej, Sałustowicz zauważa za Marshalllem, że swoistym paradoksem współczesnych czasów jest z jednej strony formalna równość wszystkich obywateli wobec prawa, a z drugiej strony przez nierówności ekonomiczne, istnienie barier w egzekwowaniu praw obywatelskich osób ubogich².

Współczesny świat rozwija się i przeobraża w takim tempie, że wiele osób nie może za tymi zmianami nadążyć. Widać to najwyraźniej na przykładzie osób starszych, których lata największej aktywności życiowej przypadły na czas przed transformacją ustrojową 1989 roku. Osoby te mają problemy z wypełnieniem rocznych zeznań podatkowych, w znacznej mierze nie znają obsługi komputera, nie korzystają z Internetu, a wypłata pieniędzy z bankomatu czy wysłanie wiadomości SMS stanowi dla nich dużą trudność. Osoby te padają też często ofiarą swojej niewiedzy, zawierając niekorzystne umowy kredytowe. Okazują się bezsilne w dochodzeniu swoich praw od nieuczciwych sprzedawców. Warto podkreślić, że problemy te nie dotyczą jedynie populacji seniorów. W każdej grupie wiekowej, w każdym środowisku społecznym można znaleźć osoby, które wskutek swojej niewiedzy stają w obliczu problemów, z którymi nie są w stanie sobie poradzić przy użyciu własnych sił i środków.

Społeczna niewiedza prowadzi do nieporadności w rozwiązywaniu problemów życia codziennego, a w skrajnych przypadkach do sytuacji kryzysowej jednostki i jej rodziny: pętla (spirala) kredytowa, dziedziczenie długów, utrata praw do świadczeń, eksmisja. Przyczyny takiego stanu leżą zarówno w jednostkach dotkniętych niewiedzą, jak i poza nimi, w instytucjach życia społecznego. Wśród czynników tkwiących w jednostkach wyróżnić można między innymi: brak motywacji do zdobywania wiedzy, brak odpowiednich uzdolnień i predyspozycji, brak zasobów finansowych, technicznych czy technologicznych czy brak czasu. Z kolei wśród czynników zewnętrznych wymienić można: zawilość pra-

¹ I. Kuc, *Spółczesność oparte na wiedzy*, www.kariera.sgh.waw.pl/artykuly/spoleczenstwo/spoleczenstwo-oparte-na-wiedzy [15.05.2011].

² P. Sałustowicz, *Biedny jako obywatel, petent, czy konsument?*, „Praca Socjalna” 2003, nr 3, s. 3–19.

wa, procedur administracyjnych, zły obieg informacji, niedostosowanie sposobu przekazu informacji do poziomu intelektualnego osoby pragnącej ją pozyskać, nieprzychylność i niewiedza osób, od których informację chce się uzyskać, zatajanie informacji, świadome wprowadzanie w błąd klienta, wysoki koszt dostępu do informacji.

Powszechnie znane paremie prawnicze głoszą *ignorantia iuris nocet* (nieznajomość prawa szkodzi) oraz *ignorantia legis non excusat* (nieznajomość prawa nie jest usprawiedliwieniem). Paremie te zakładają fikcję powszechnej znajomości prawa. O tym, że jest to fikcja świadczy chociażby badanie przeprowadzone przez TNS OBOP na zlecenie Krajowej Izby Radców Prawnych w kwietniu 2009 roku. Według tego badania, zdecydowana większość Polaków nie ma chociażby elementarnej wiedzy z zakresu prawa. Badanie dowiodło, że 80% Polaków nie wie, ile instancyjne jest postępowanie sądowe w Polsce, prawie połowa pytanym nie wie, do kogo należałoby się zwrócić o pomoc w sytuacji sprawy karnej w sądzie o spowodowanie wypadku komunikacyjnego, a co trzeci Polak nie wie, co to jest pozew. Według Prezesa Krajowej Izby Radców Prawnych Macieja Bobrowicza, przyczyną takiego stanu jest zły system edukacji w Polsce – system, który nie uwzględnia na poziomie szkoły średniej obowiązkowej edukacji prawniczej³. To bez wątpienia jedna z istotnych przyczyn, ale wydaje się, że niejedyna. Inną jest zbyt wysoki dla znacznej części społeczeństwa polskiego koszt porad prawnych. Prowadzi to do „wykluczenia prawnego” znaczącej części społeczeństwa. Z tego właśnie względu konieczne jest podnoszenie świadomości prawnej Polaków. W podnoszeniu owej świadomości kluczową rolę odegrać powinny instytucje państwa, ale także samorząd zawodów prawniczych, publiczne i niepubliczne uczelnie, media, organizacje pozarządowe.

Poradnictwo obywatelskie, które zostanie opisane w niniejszej pracy stanowi odpowiedź społeczeństwa obywatelskiego na potrzeby tych jednostek i rodzin, które dostrzegając swą niewiedzę i bezsilność, podejmują działania zmierzające do uzyskania pomocy, merytorycznego wsparcia w rozwiązaniu swoich problemów. Praca przedstawia ideę oraz historię rozwoju poradnictwa obywatelskiego, wskazuje na podobieństwa i różnice pomiędzy tą formą poradnictwa a innymi, podkreśla wartość tej formy poradnictwa jako przykładu wsparcia aktywizującego jednostki i rodziny do działania na rzecz przezwyciężaniu sytuacji problemowych.

Poradnictwo obywatelskie jako element edukacji obywatelskiej i jedna z form pomocy społecznej

W tej części pracy podjęte zostaną rozważania na temat idei poradnictwa obywatelskiego. Na podstawie krytycznej analizy funkcjonujących definicji po-

³ Nieznajomość prawa szkodzi, „Gazeta Prawna”, 17–19 kwietnia 2009.

radnictwa obywatelskiego, wskazane zostaną podstawowe cele i formy tego poradnictwa.

Według definicji Związku Biur Porad Obywatelskich (ZBPO) – organizacji parasolowej, zrzeszającej Biura Porad Obywatelskich (BPO), działające w kraju

[...] poradnictwo obywatelskie obejmuje informowanie obywatela o przysługujących mu prawach i spoczywających na nim obowiązkach, w zakresie istotnym dla rozwiązania jego problemu oraz pomoc w wyborze optymalnego rozwiązania.

W zakres tak zdefiniowanego poradnictwa wchodzi udzielanie porad i informacji. Porada obywatelska polega na wyszukaniu w posiadanych przez BPO zasobach informacyjnych różnych możliwości rozwiązania problemu, z którym zgłosił się klient, przedstawieniu klientowi możliwych rozwiązań i ich konsekwencji, wsparciu klienta w dokonaniu wyboru sposobu postępowania z poszanowaniem jego samodzielności w podejmowaniu decyzji i w razie potrzeby na sporządzeniu wspólnie z klientem planu działania. Porady udzielane są w sprawach: mieszkaniowych, rodzinnych, świadczeń socjalnych, świadczeń z ubezpieczenia społecznego, zatrudnienia i bezrobocia.

Druga z form poradnictwa obywatelskiego realizowanego przez sieć Biur Porad Obywatelskich – informacja obywatelska, polega na wskazaniu specjalisty, instytucji lub organizacji właściwej do załatwienia sprawy klienta, wyjaśnieniu klientowi obowiązującego trybu postępowania i podstawowych pojęć, wskazaniu przepisów mających zastosowanie w sytuacji klienta. Informacje obywatelskie dotyczą kwestii: imigracji/repatriacji, finansowych, niepełnosprawności, relacji obywatel–instytucja, pozbawienia wolności, spadkowych, konsumenckich, stosunków międzyludzkich, własności.

Zaprezentowane definicje wskazują, że podstawowym celem poradnictwa obywatelskiego jest pomoc klientowi zgłaszającemu się do biura w rozwiązaniu jego problemu. Warto podkreślić, za Grzegorzem Wiaderkiem i Michałem Ziółkowskim, że „istotą poradnictwa obywatelskiego realizowanego przez BPO jest brak bezpośredniego zaangażowania w sprawę”. Wspomniani autorzy słusznie zauważają, że BPO nie prowadzą spraw w formie litygacji strategicznej ani współpracy *pro bono*⁴, czyli nie prowadzą postępowań sądowych w istotnych dla realizacji interesu publicznego indywidualnych sprawach w celu zmiany wadliwego prawa lub wadliwej praktyki jego stosowania, czy też w celu wykazania ewentualnych luk w prawie⁵, jak też nie korzystają z pomocy, która polegałaby na przesunięciu ciężaru obsługi prawnej z BPO na profesjonalny podmiot świadczący usługi prawne⁶. Pomoc BPO nie polega na wyręczaniu klienta w załatwieniu

⁴ G. Wiaderek, M. Ziółkowski, *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Obywatel i prawo. Raport z realizacji trzeciej edycji programu*, red. A. Winiarska, Warszawa 2008, s. 27.

⁵ *Ibidem*, s. 21–24.

⁶ *Ibidem*, s. 24–25.

problemowej sprawy, lecz na merytorycznym wsparciu i wzmocnieniu motywacji klienta do działania umożliwiające jej rozwiązanie. Należy podkreślić, że poradnictwo obywatelskie realizowane przez BPO opiera się na poszanowaniu prawa klienta do wyboru spośród możliwych rozwiązań tego, które mu najbardziej odpowiada. Doradca ma za zadanie przedstawić klientowi wszelkie możliwe działania, alternatywne sposoby rozwiązania problemu i możliwe konsekwencje wyboru każdego z nich. W gestii klienta pozostaje ostateczny wybór. Warto podkreślić, że tak zdefiniowane poradnictwo obywatelskie posiada walor edukacyjny. Doradca oferuje klientowi nie rozwiązanie problemu, ale wiedzę o sposobach jego rozwiązania. Klient BPO nieodpłatnie nabywa wiedzę o swoich prawach i obowiązkach jako usługę oferowaną przez biuro. Dzielenie się przez doradcę wiedzą z klientem pozwala na uruchomienie efektu domina. Wyedukowany w sposobach rozwiązania określonego problemu klient będzie mógł posiadaną wiedzę podzielić się z innymi osobami. Zważywszy na fakt, że określone problemy są często wspólnym doświadczeniem danego środowiska (m.in. rodzinnego, koleżeńkiego, lokatorskiego czy zakładowego), wyedukowanie reprezentanta tego środowiska w sposobach rozwiązania problemu może przyczynić się do rozwiązania problemu szerszej grupy osób.

Edukacyjny charakter poradnictwa obywatelskiego podkreślono także w definicji Szwajcarskiego Grantu Blokowego. Ów grant jest instrumentem finansowym Szwajcarsko-Polskiego Programu Współpracy. Definicja poradnictwa obywatelskiego przyjęta w „Priorytecie 1. Fundusz dla organizacji pozarządowych”, określa to poradnictwo jako

[...] działania oraz programy poradnicze i informacyjne mające na celu edukację obywateli w zakresie ich praw obywatelskich i sposobów ich dochodzenia (polegające na pobudzaniu obywatela do aktywności oraz uczenia go samodzielności i odpowiedzialności za siebie samego – inaczej niż w przypadku poradnictwa prawnego)⁷.

Warto zaznaczyć, że tak zdefiniowane poradnictwo jest elementem projektów składanych w ramach obszaru tematycznego „Edukacja obywatelska” i wpisuje się w zespół działań obejmujących, poza poradnictwem, działania edukacyjne dotyczące praw wyborczych elektoratu oraz mające na celu zwiększenie świadomości praw obywatelskich (edukacja konsumencka), kampanie oraz programy informacyjne i edukacyjne w zakresie pobudzania aktywności obywatelskiej, tworzenie narzędzi, pozwalających na zwiększenie partycypacji obywatelskiej, programy edukacyjno-informacyjne adresowane do członków i liderów organizacji pozarządowych, aktywnych w zakresie partycypacji obywatelskiej, działania mające na celu podnoszenie wiedzy i umiejętności w zakresie współdziałania w różnych formach organizacyjnych, programy służące rozwijaniu postaw obywatelskich wśród dzieci i młodzieży, programy, których celem jest

⁷ *Szwajcarski grant blokowy*, www.swissgrant.pl/index.php/pl/fundusz-dla-organizacji-pozarzadowych/o-priorytecie-i [16.05.2011].

wzmocnienie zaufania do instytucji publicznych oraz zmniejszenie dystansu między obywatelami a instytucjami publicznymi⁸.

Definicja poradnictwa obywatelskiego Biur Porad Obywatelskich jest w dużej mierze zbieżna z definicją przyjętą w realizowanym w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) Programie Operacyjnym Kapitał Ludzki (PO KL). Definicja przygotowana na użytek realizacji programu stwierdza, że poradnictwo obywatelskie to

[...] niebędące poradnictwem prawnym udzielanie osobom fizycznym i organizacjom pozarządowym porad i informacji o prawach i obowiązkach obywatela będące metodą wsparcia osób, które w wyniku nieznamomości przepisów znalazły się w trudnej sytuacji życiowej⁹.

Zakres poradnictwa obywatelskiego w definicji PO KL jest tożsamy z zakresem przyjętym w definicji ZBPO. Warto zauważyć, że definicja poradnictwa obywatelskiego w PO KL wśród odbiorców usług poradniczych wymienia, poza osobami fizycznymi, organizacje pozarządowe. Definicja ta podkreśla także, że poradnictwo obywatelskie nie może być tożsame z poradnictwem prawnym. Aby różnice pomiędzy tymi dwoma rodzajami poradnictwa wyraźnie uchwycić niezbędne jest przedstawienie definicji poradnictwa prawnego. Według PO KL poradnictwo prawne to

[...] udzielanie osobom fizycznym porady prawnej lub informacji o obowiązującym stanie prawnym regulującym daną sprawę oraz wynikających z niego prawach i obowiązkach oraz o trybie, podmiocie lub organizacjach właściwych do jej załatwienia, a także pomoc w opracowywaniu pisma dotyczącego danej kwestii prawnej, prowadzone przez osoby, które ukończyły wyższe studia prawnicze, w tym przez aplikantów sądowych, adwokackich, prokuratorskich, radcowskich i notarialnych lub studentów prawa¹⁰.

W istocie tym, co różnicuje definicje poradnictwa obywatelskiego i prawnego przyjęte w PO KL, są kwalifikacje doradców. W przypadku poradnictwa obywatelskiego definicja nie precyzuje owych kwalifikacji, podczas gdy w definicji poradnictwa prawnego wyraźnie wskazane jest, że doradcy powinni mieć ukończone wyższe studia prawnicze lub powinni być studentami prawa.

Zespół Ekspertów Instytutu Spraw Publicznych i Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności, w skład którego weszli: Łucja Krzyżanowska, Filip Czernicki, Michał Ziółkowski, Tomasz Schimanek i Grzegorz Wiaderek, opracował w ramach realizacji programu „Obywatel i prawo V” raport „Poradnictwo prawne i obywatelskie – pojęcie, jakość, efektywność”¹¹. W raporcie tym eksperci

⁸ *Ibidem*.

⁹ Portal Funduszy Europejskich/Program Kapitał Ludzki/Słowniczek/Paradnictwo obywatelskie, www.efs.gov.pl/Słownik/Strony/Paradnictwo_obywatelskie.aspx [16.05.2011].

¹⁰ Portal Funduszy Europejskich/Program Kapitał Ludzki/ Słowniczek/Paradnictwo prawne, Internet, www.efs.gov.pl/Słownik/Strony/Paradnictwo_prawne.aspx [16.05.2011].

¹¹ *Paradnictwo prawne i obywatelskie – pojęcie, jakość i efektywność*, red. T. Schimanek, G. Wiaderek, www.inpris.pl, s. 1–4 [16.05.2011].

uznali, że powyższe definicje, zawarte w PO KL, są funkcjonalne z punktu widzenia potrzeb przeprowadzenia konkursu ofert w ramach projektu, a jednocześnie są dysfunkcjonalne w sensie podmiotowym i przedmiotowym, gdyż każda z definicji zawiera w sobie elementy poradnictwa prawnego i obywatelskiego. Autorzy wskazują na potrzebę podjęcia prac zmierzających do wypracowania definicji, które będą spójne, funkcjonalne, zrozumiałe i merytorycznie uzasadnione. Zadanie wypracowania tych definicji spoczywa, zdaniem ekspertów, na instytucjach publicznych wspierających poradnictwo obywatelskie i prawne, jak też projektujących rozwiązania systemowe w tym obszarze¹². Z opinią tą należy się zgodzić, choć warto ją uzupełnić o uwagę, że proces wypracowania owych definicji powinien przebiegać w dialogu międzysektorowym – instytucji publicznych i organizacji pozarządowych.

Poradnictwo obywatelskie, jak wskazano powyżej, stanowi istotny element edukacji obywatelskiej. Warto też zauważyć, że jest ono istotnym elementem pomocy społecznej adresowanej do jednostek i rodzin. Alina Miruć zwraca uwagę, że pomoc społeczna jest organizowana przez organy administracji rządowej i samorządowej, przy współpracy na zasadzie partnerstwa z innymi podmiotami w formie zróżnicowanych i zmiennych w czasie świadczeń, które mogą mieć charakter materialny i niematerialny. Świadczenia te finansowane są ze źródeł publicznych, realizowane na zasadzie pomocniczości i indywidualizacji każdego klienta. Według Miruć, uzasadnieniem udzielenia świadczeń pomocy społecznej jest wystąpienie trudnej sytuacji życiowej osób i rodzin¹³. Poradnictwo obywatelskie realizowane jest w Polsce przez podmioty publiczne i pozarządowe, finansowane jest przede wszystkim ze środków publicznych, jest świadczeniem o charakterze pozamaterialnym, dostosowanym do indywidualnych potrzeb klienta, który znalazł się w sytuacji problemowej wskutek nieznanomości swoich praw i/lub obowiązków, czy też w wyniku niemożności wyegzekwowania respektowania tych praw przez inne podmioty.

Miruć zwraca uwagę, że aktywizacja świadczeniobiorców stanowi jeden z ważniejszych celów pomocy społecznej. Autorka zauważa, że w myśl przepisów Ustawy o pomocy społecznej, osoby (rodziny) korzystające z pomocy społecznej są obowiązane do współdziałania w rozwiązywaniu własnych problemów życiowych z instytucjami pomocy społecznej, a pasywna postawa świadczeniobiorców może stać się przyczyną odmowy przyznania pomocy lub zaprzestania jej świadczenia¹⁴. Warto zwrócić uwagę, że w definicjach poradnictwa obywatelskiego kładzie się duży nacisk na aktywizację osób zgłaszających się po poradę do działania. Poradnictwo ma na celu wsparcie osób w samodzielnym przezwyciężeniu sytuacji trudnej, a nie wyręczanie ich w tych staraniach.

¹² *Ibidem*, s. 2.

¹³ A. Miruć, *Pomoc społeczna (rozdział 7)*, [w:] *Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane*, red. E. Smoktunowicz, Białystok 2003, s. 221–222.

¹⁴ Eadem, *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, nr 4, s. 32.

W kontekście uwag zawartych powyżej zasadne wydaje się definiowanie poradnictwa obywatelskiego jako specjalistycznego działania z zakresu pomocy społecznej. Niestety, w Ustawie o pomocy społecznej poradnictwo obywatelskie nie zostało wymienione jako jeden z rodzajów poradnictwa specjalistycznego, które winno być zagwarantowane klientom pomocy społecznej. Ustawa stwierdza, że poradnictwo specjalistyczne to w szczególności poradnictwo prawne, które realizuje się przez udzielanie informacji o obowiązujących przepisach z zakresu prawa rodzinnego i opiekuńczego, zabezpieczenia społecznego, ochrony praw lokatorów; poradnictwo psychologiczne realizowane poprzez procesy diagnozowania, profilaktyki i terapii; oraz poradnictwo rodzinne obejmujące problemy funkcjonowania rodziny, w tym problemy wychowawcze w rodzinach naturalnych i zastępczych oraz problemy opieki nad osobą niepełnosprawną, a także terapię rodzinną. W świetle ustawy, poradnictwo specjalistyczne jest świadczone osobom i rodzinom, które mają trudności lub wykazują potrzebę wsparcia przy rozwiązywaniu swoich problemów życiowych, bez względu na posiadany dochód. Nieuwzględnienie poradnictwa obywatelskiego w katalogu specjalistycznego poradnictwa w Ustawie o pomocy społecznej należy uznać za istotną wadę tego aktu prawnego, która winna zostać naprawiona w procesie legislacyjnym. Dopisanie poradnictwa obywatelskiego do artykułu 46 ustawy wzmocniłoby pozycję tej formy poradniczej w systemie pomocy społecznej. Obecnie poradnictwo obywatelskie jest elementem tego systemu *de facto*, choć nie jest nim – *de iure*.

Poradnictwo obywatelskie jako element edukacji obywatelskiej i jedna z form pomocy społecznej aktywizującej do działania jednostki i rodziny, nastawione jest przede wszystkim na oddziaływanie jednostkowe. Warto jednak zwrócić uwagę, że podmioty realizujące to poradnictwo powinny także koncentrować się na oddziaływaniach na instytucje życia społecznego, na politykę państwa w zakresie dostępu do informacji, poszanowania praw i wolności obywatelskich. Organizacje świadczące usługi poradnicze powinny w większym stopniu angażować się w rzecznictwo interesów grup informacyjnie wykluczonych, prawnie dyskryminowanych. Aby tego typu działania mogły być realizowane, konieczne jest wzmocnienie rangi poradnictwa obywatelskiego i podmiotów je świadczących poprzez odpowiednie ich umocowanie w ustawodawstwie krajowym. Chodzi w tym wypadku nie tylko o postulowane powyżej poszerzenie poradnictwa specjalistycznego w ustawie o pomocy społecznej o poradnictwo obywatelskie, ale także o uchwalenie ustawy regulującej kwestię prawa osób wykluczonych społecznie, a w szczególności ubogich do bezpłatnego poradnictwa obywatelskiego i prawnego.

Krótki rys historycznego rozwoju poradnictwa obywatelskiego

Poradnictwo obywatelskie zrodziło się w Wielkiej Brytanii. Historia wykształcenia się tej formy poradnictwa i etapy instytucjonalizacji usług poradniczych

opisane zostaną na podstawie informacji zawartych na stronach internetowych i w dokumentach Citizens Advice (CA).

O potrzebie uruchomienia sieci biur świadczących poradnictwo obywatelskie już w 1924 roku pisał Henry Betterton w *Raporcie o pomocy publicznej*. Stwierdził, że istnieje potrzeba stworzenia takich poradni, w których klienci uzyskają pomoc w rozwiązaniu swoich konkretnych problemów¹⁵. W 1930 roku w sporządzonych planach na wypadek wojny określono, jaką rolę ma do odegrania wolontariat w zaspokajaniu potrzeb ludności cywilnej na usługi poradnicze¹⁶. W 1938 roku Krajowa Rada Pomocy Społecznej (National Council for Social Service) opracowała na wypadek wojny plan utworzenia biur porad obywatelskich¹⁷. Biura te miały objąć swym zasięgiem obszar całego kraju, ze szczególnym uwzględnieniem dużych miast i terenów przemysłowych, gdzie stopień dezorganizacji życia społecznego wskutek działań wojennych mógł być większy i bardziej dotkliwy. Dzień po przystąpieniu Wielkiej Brytanii do wojny przeciwko III Rzeszy, 4 września 1939 roku rozpoczęło działalność 200 pierwszych biur. Liczba biur sukcesywnie rosła i w roku 1942 wynosiła już 1074¹⁸.

Biura zlokalizowane były w budynkach przykościelnych, urzędach publicznych, ale także w kawiarniach, opuszczonych sklepach i ośrodkach wypoczynkowych, w schronach przeciwlotniczych, halach produkcyjnych i mieszkaniach prywatnych. Pojawiały się też biura mobilne, w parkach i na skwerach, a nawet w przyczepach do przewozu koni. Usługi poradnicze świadczone nie tylko bezpośrednio, ale także listownie i telefonicznie. Przeciętne biuro prowadzone było przez osoby posiadające wysoką pozycję w społeczności lokalnej, np. dyrektora banku czy redaktora gazety. Problemy klientów zgłaszających się po porady w okresie wojny dotyczyły przede wszystkim takich kwestii, jak: ewakuacja, bezdomność, utrata sprawności w wyniku działań wojennych i potrzeba zabezpieczenia rentowego, poszukiwanie zaginionych cywilów i żołnierzy, utrata kartek żywnościowych, zadłużenie.

Zakończenie II wojny światowej nie spowodowało zaprzestania świadczenia usług poradnictwa obywatelskiego. Wprawdzie po wojnie zlikwidowano około 350 biur¹⁹, jednak te, które pozostały, sukcesywnie zmieniały obszar swojej działalności poradniczej. Wynikało to ze zmiany potrzeb, problemów, oczekiwań klientów, z przeobrażeń w życiu społecznym, politycznym i gospodarczym. Wśród nowych problemów klientów zgłaszających się po porady w pierwszych latach powojennych znalazły się kwestie związane z przesiedleniami czy z osła-

¹⁵ *The Story of the Citizens Advice Service The 1930s and 40s*, s. 1, www.highwycombecab.org.uk/About_Us/.../bite_size_history_1_april06.pdf [17.05.2011].

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ G. Fisher, *Advice on Everything. A History of the Citizens Advice Service in Harrow, 1939–2009*, www.citizensadvice.org.uk/harrow_cab_history.pdf, s. 2 [17.05.2001].

¹⁸ *CAB History. Helping to Solve Problems since 1939*, www.citizensadvice.org.uk/index/aboutus/factsheets/ourhistory.htm [17.05.2011].

¹⁹ *The Story of the Citizens Advice Service...*, s. 3.

bieniem mechanizmów wsparcia rodziny. Inne problemy dotyczyły kwestii wypadków, rozwodów, sporów sąsiedzkich, problemów mieszkaniowych, emerytur, prawa do świadczeń społecznych²⁰.

Na konferencji krajowych biur porad obywatelskich w 1945 roku wiceprzewodniczący zrzeszającej je organizacji stwierdził, że przyszłość poradnictwa obywatelskiego powinna polegać na przechodzeniu od pomocy klientom w rozwiązywaniu problemów i radzeniu sobie z negatywnymi zjawiskami, do pomocy w dostrzeżeniu pozytywnych zjawisk i możliwych korzyści, jakie wynikają dla obywateli z realizowanej polityki rządu²¹.

W latach 1939–1950 działalność CAB finansowana była ze środków publicznych przez Ministerstwo Zdrowia. W roku 1950 finansowanie to zostało zawieszone, co w konsekwencji doprowadziło do zmniejszenia się w 1953 roku liczby istniejących biur o połowę²². Biura, które kontynuowały swoją działalność, finansowane były ze środków organizacji pozarządowych: Nuffield Foundation, Carnegie Trust, Joseph Rowntree Foundation. Taki stan utrzymywał się do 1960 roku, kiedy przywrócono finansowanie CAB ze środków publicznych. W roku tym liczba działających CAB wynosiła 416²³.

Problemy klientów CAB w latach 50. i 60. dotyczyły w znacznej mierze kwestii związanych z mieszkalnictwem i dostępem do kształcenia i zatrudnienia. Wynikało to między innymi z faktu małej podaży na rynku mieszkań, przybyciem znacznej grupy nieznających języka angielskiego emigrantów z Węgier po rewolucji 1956 roku oraz nierozeznanych w realiach panujących w ojczystym kraju Brytyjczyków wypędzonych z Egiptu w wyniku kryzysu sueskiego²⁴. Z informacji zawartych na stronie CAB wynika, że w 1960 roku co czwarte zapytanie klientów dotyczyło kwestii mieszkalnictwa. Ogólnie o skali zapotrzebowania na usługi poradnictwa obywatelskiego świadczy fakt, że w 1965 roku liczba udzielonych porad wyniosła 1,25 miliona²⁵.

Lata 70. to z kolei okres, w którym w działalności CAB nabiera na znaczeniu kwestia ochrony praw konsumentów. W 1972 roku poradnictwo obywatelskie uzyskuje niezależność od administracji publicznej – Krajowej Rady Opieki Społecznej (National Council of Social Services), a poszczególne biura – od Rad Wolontariatu (Council for Voluntary Service), przez które były dotychczas prowadzone²⁶. Rok później Krajowe Stowarzyszenie Biur Porad Obywatelskich (National Association of Citizens Advice Bureaux, NACAB) otrzymało dotację

²⁰ *Ibidem*, s. 2–3.

²¹ *Ibidem*, s. 3.

²² *CAB History. Helping to Solve Problems...*

²³ *Ibidem*.

²⁴ J. Price, T. Clark, *The History of Barnet Citizens Advice Bureau Service 1939–2009*, www.web15104.clarahost.co.uk/doc/70%20Years%20of%20CAB.pdf [17.05.2011].

²⁵ *CAB History. Helping to Solve Problems...*

²⁶ *Nottingham & District Citizens Advice Bureau the Charity for Your Community*, www.nottingham-cab.org.uk/1960s__1980s__a_time_of_change.htm [17.05.2011].

ze środków rządowych na rozbudowę sieci biur porad²⁷. W roku 2003 NACAB zmieniło nazwę na Citizens Advice, a na terenie Walii na Citizens Advice Cymru (Cyngor ar bopeth Cymru)²⁸.

W działalności biur porad obywatelskich w Wielkiej Brytanii od czasu ich powstania w 1939 roku do dziś, zaszły daleko idące zmiany, nie tylko w zakresie obszarów problemowych, które wymagały interwencji doradczej, grupy klientów zgłaszających się po porady, ale także w zakresie organizacji pracy biur i ewaluacji ich działalności. W 1999 roku biura uruchomiły internetowy serwis doradczy pod adresem internetowym www.adviceguide.org.uk. Serwis pozwala klientom na uzyskanie porad w każdym dniu przez 24 godziny na dobę. Obecnie jest on redagowany w 14 językach, w tym w języku polskim.

W 1999 roku z okazji diamentowego jubileuszu poradnictwa obywatelskiego w Wielkiej Brytanii, Citizens Advice wraz z pięcioma innymi organizacjami świadczącymi usługi poradnicze: Advice Services Alliance, AdviceUK, Age Concern and Help the Aged, Law Centres Federation, Youth Access, zainaugurował obchody Tygodnia Porad (Advice Week)²⁹. Jest to przedsięwzięcie mające na celu popularyzację poradnictwa obywatelskiego w świadomości społecznej. W trakcie tygodnia porad organizacje promują ideę poradnictwa, swoją działalność, udzielają porad, nagłaśniają istotne problemy społeczne, rekrutują wolontariuszy, pozyskują darczyńców.

W 2002 roku Citizens Advice otrzymała 20 milionów funtów dotacji rządowej na zapewnienie infrastruktury do korzystania przez klientów zgłaszających się do CAB z usług e-administracji. Rok później sieć CAB jako pierwsza w sektorze usług poradniczych wprowadziła system kontroli jakości wydawanych opinii i zleciła niezależną kontrolę świadczonych usług Urzędowi Administracji Publicznej. Kontrola potwierdziła wysoką jakość poradnictwa oferowanego przez CAB na terenie kraju, niezależne i kompleksowe podejście do problemów jednostek i społeczeństwa, które cechuje organizację, właściwe wydatkowanie publicznych środków i istotny wpływ, jaki wywiera sieć biur na realizowaną politykę i świadczone usługi³⁰.

Historia poradnictwa obywatelskiego w Polsce jest znacznie krótsza. Początki implementacji na grunt Polski idei poradnictwa obywatelskiego sięgają pierwszej połowy lat 90. Przemiany ustrojowe, jakie zaszły po roku 1989 wywołały z jednej strony szereg nieznanych wcześniej, bądź też niewystępujących w takiej skali, problemów społecznych, a z drugiej strony skutkowały ożywieniem się społeczeństwa obywatelskiego, biorącego odpowiedzialność za istotne kwestie społeczne i w tym celu samoorganizującego się w strukturach trzeciego sektora. Reprezentanci owego obywatelskiego społeczeństwa dostrzegli szybko,

²⁷ *CAB History. Helping to Solve Problems...*

²⁸ *Ibidem.*

²⁹ *Ibidem.*

³⁰ *Ibidem.*

że okres transformacji ustrojowej charakteryzuje pojawienie się wielu społecznych inicjatyw, które skutkują różnorodnymi instytucjonalnymi rozwiązaniami na poziomie administracji rządowej, samorządowej i pozarządowej, które nie są w dostatecznym stopniu wykorzystywane do rozwiązywania problemów jednostek i rodzin z powodu niskiej świadomości społecznej i ograniczonej wiedzy o istniejących zasobach i możliwościach ich wykorzystania. Konkluzją powyższej diagnozy było przekonanie o potrzebie zbudowania systemu informacji społecznej i tworzeniu placówek poradnictwa obywatelskiego³¹.

Do tworzenia owego systemu i pierwszej placówki przystąpiono w 1993 roku³². Za wzorcowe rozwiązanie uznano sieć biur porad obywatelskich funkcjonujących właśnie w Wielkiej Brytanii. Grupa inicjatywna, wywodząca się z członków Fundacji Samaritanus była przekonana, że powodzenie tego przedsięwzięcia warunkuje pozyskanie odpowiedzialnych, silnych i zaangażowanych partnerów³³. W tym celu powołano do życia konsorcjum złożone z siedmiu organizacji pozarządowych: Banku Informacji o Organizacjach Pozarządowych Klon/Jawor, Fundacji – Biuro Obsługi Ruchu Inicjatyw Samopomocowych Boris, Fundacji Inicjatyw Społeczno-Ekonomicznych, Fundacji im. Stefana Batorego, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Fundacji Samaritanus i Fundacji Pomoc Społeczna SOS³⁴. Ze względu na wysokie koszty tworzenia BPO, a jednocześnie słabo funkcjonujący system wsparcia finansowego organizacji pozarządowych z krajowych środków publicznych, partnerzy ci, poza zaangażowaniem sił, wiedzy i doświadczeń, mieli być pomocni w pozyskaniu funduszy ze źródeł zewnętrznych. W proces utworzenia pierwszego BPO w Warszawie zaangażowali się też przedstawiciele administracji publicznej: Wojewódzkiego Zespołu Pomocy Społecznej i Biura Zarządu Miasta Warszawy oraz działacze Stowarzyszenia Klon. Pierwsze biuro powstało 1 lipca 1996 roku w Warszawie. Stało się ono modelowym przykładem organizacji poradnictwa obywatelskiego dla podmiotów tworzących tego typu podmioty w latach późniejszych³⁵. Biuro prowadzone jest przez Stowarzyszenie Centrum Informacji Społecznej CIS, którego statutowym celem jest wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego przez podnoszenie poziomu wiedzy obywateli o przysługujących im prawach i uprawnieniach, wzmacnianie umiejętności samodzielnego radzenia sobie z problemami życiowymi oraz promowanie postaw aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym³⁶.

³¹ www.bpo.warszawa.pl/o-nas/historia-biura [18.05.2011].

³² G. Krzywkowska, M. Gawarecka, G. Wiaderek, F. Czernicki, *Uniwersyteckie Poradnie Prawne, Biura Pomocy Obywatelskiej – raport dla Fundacji im. Stefana Batorego*, Warszawa 1999, s. 27, www.fupp.org.pl/download/raport_batory-%20kliniki_bpo.pdf [18.05.2011].

³³ *Ibidem*, s. 27.

³⁴ www.bpo.warszawa.pl/o-nas/historia-biura [18.05.2011].

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ www.bpo.warszawa.pl/o-nas/stowarzyszenie-cis [18.05.2011].

Jak zauważają autorzy dokumentu *Uniwersyteckie Poradnie Prawne, Biura Pomocy Obywatelskiej – Raport dla Fundacji im. Stefana Batorego*, dzięki dotacjom z Phare Democracy Programme oraz Know How Fund, powstały poza biurem w Warszawie, biura: w Łomży (1996), Wrocławiu i Przemyślu (1997) oraz w Koninie (1998/1999), a w 1998 roku powstał Związek Stowarzyszeń Biur Porad Obywatelskich. W okresie od maja do października 1998 związek działał w ramach programu Fundacji „Pomoc Społeczna SOS”, a z początkiem listopada 1998 r. usamodzielniał się³⁷. Jak zauważa Joanna Malarczyk, od utworzenia pierwszych biur w latach 1996–1997, w okresie kolejnych dziesięciu lat BPO działały w 52 miejscowościach, jednak ze względu na brak finansowego wsparcia ze środków samorządów lokalnych, część biur zawiesiła działalność lub została zamknięta³⁸. Obecnie według danych Związku Biur Porad Obywatelskich w Polsce, funkcjonuje 35 BPO³⁹. Funkcjonujące biura zrzeszone są w ZBPO, którego misją jest „zapewnienie obywatelom wiedzy o przysługujących im prawach, tak aby potrafili w aktywny i skuteczny sposób rozwiązywać swoje problemy, a także działania na rzecz pożądaných społecznie zmian”⁴⁰. Biura zrzeszone w ZBPO respektują wspólnie przyjęte zasady, standardy oraz metody pracy mające zapewnić wysoki poziom świadczonych usług. Podstawowe cele, jakie przyświecają ZBPO od 1998 roku to: rozwijanie i propagowanie inicjatyw, postaw i działań na rzecz ochrony i realizacji praw obywatelskich oraz zwiększanie wiedzy na ten temat poprzez działalność oświatową i edukacyjną, wspieranie działań mających na celu integrację oraz aktywizację społeczną i zawodową grup zagrożonych marginalizacją, dążenie do wprowadzenia zmian w polityce społecznej, służących rozwojowi demokracji i budowie społeczeństwa obywatelskiego, upowszechnianie praw kobiet oraz działalność na rzecz równych praw kobiet i mężczyzn, promocja i organizacja wolontariatu, działalność wspomagająca technicznie, szkoleniowo, informacyjnie lub finansowo organizacje pozarządowe realizujące działalność pożytku publicznego w zakresie określonym powyżej⁴¹. Związek w realizacji swoich celów współpracuje z licznymi podmiotami, reprezentującymi sektor publiczny, pozarządowy i komercyjny, a także z osobami fizycznymi, które są zainteresowane wsparciem działań na rzecz rozwoju poradnictwa obywatelskiego. Wśród sponsorów ZBPO znajdują się: Fundacja im. Stefana Batorego, Fundacja Forda, Charles Stewart Mott Foundation, Polsko-Amerykańska Fundacja Wolności, Fundacja Fundusz Współpracy, Ambasada Brytyjska, Holenderska, Amerykańska i Kanadyjska, Bank DnB Nord Polska SA oraz Fundusz Inicja-

³⁷ G. Krzywkowska, M. Gawarecka, G. Wiaderek, F. Czernicki, *op. cit.*, s. 27.

³⁸ J. Malarczyk, *Poradnictwo obywatelskie dla ofiar dyskryminacji rasowej, etnicznej i narodowościowej w Polsce*, [w:] *Standardy udzielania porad obywatelskich ofiarom dyskryminacji rasowej, etnicznej lub narodowościowej. Przewodnik*, red. J. Gospodarczyk, Warszawa 2007, s. 31.

³⁹ www.zbpo.org.pl/page/pl/co_rob_i_bpo/gdzie_nas_szukac [18.05.2011].

⁴⁰ www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/kim_jestesmy [18.05.2011].

⁴¹ www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/kim_jestesmy/cele_i_zadania [18.05.2011].

tyw Obywatelskich (FIO). Patronami działań ZBPO jest od 2002 roku instytucja Rzecznika Praw Obywatelskich, od 2004 roku Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, a patronat medialny nad działalnością ZBPO i zrzeszonymi w związku BPO od 2003 roku sprawuje „Gazeta Prawna”⁴².

Poza siecią Biur Porad Obywatelskich istnieje też wiele innych organizacji zajmujących się poradnictwem obywatelskim i prawnym. Wśród najważniejszych z nich należy wymienić: Akademickie Poradnie Prawne, Poradnie Prawne Fundacji Akademia Iuris, poradnictwo świadczone przez Fundację Instytut na rzecz Państwa Prawa czy punkty poradnictwa prawnego i obywatelskiego utworzone przez Związek Centralny Dzieła Kolpinga w Polsce w ramach projektu „Blżej obywatela – bezpłatne porady prawne i obywatelskie”.

Warto dostrzec dwie zasadnicze różnice pomiędzy genezą poradnictwa obywatelskiego w Wielkiej Brytanii i Polsce. Podczas gdy powstanie poradnictwa obywatelskiego w Wielkiej Brytanii było wynikiem wojny i związanych z nią problemów ludności cywilnej, w Polsce przesłanką do implementacji rozwiązań brytyjskich była pokojowa transformacja ustrojowa i będące jej ujemną konsekwencją problemy społeczne. Druga różnica sprowadza się do tego, że w Wielkiej Brytanii inicjatywa powołania instytucji świadczącej usługi poradnictwa obywatelskiego wypłynęła od władzy publicznej i była przez nią koordynowana i finansowana, a w Polsce inicjatywa ta miała charakter oddolny. Wypłynęła od osób działających w sektorze obywatelskim, które nie mając gwarancji finansowania ze strony państwa, musiały wykazać się umiejętnością pozyskania na tę działalność środków w drodze konkursów projektowych.

Rola poradnictwa obywatelskiego w procesie aktywizacji jednostek i rodzin

Zasady, jakimi kierują się osoby i organizacje zaangażowane w udzielanie porad przyczyniają się do aktywizacji osób i rodzin z nich korzystających. Zasady te w przypadku sieci BPO to: bezpłatność, bezstronność, otwartość dla wszystkich, poufność, niezależność, aktualność i rzetelność informacji oraz samodzielność klienta⁴³.

Bezpłatność porad zachęca do ich pozyskania tych klientów, których nie stać byłoby na skorzystanie z porad udzielanych przez komercyjne instytucje oraz tych, którzy pomimo posiadanych środków nie chcą ponosić kosztów uzyskania porady. Wprawdzie ta druga grupa klientów może być uznawana za grupę nadużywającą dobrodziejstwa bezpłatnego poradnictwa, jednakże należy zauważyć, że ich nierozwiązane problemy mogłyby się stać w przyszłości przyczyną utraty posiadanych zasobów, co w konsekwencji czyniłoby te osoby podmiotami uprawnionymi do pomocy społecznej ze środków publicznych.

⁴² www.zbpo.org.pl/page/pl/z_kim_wspolpracujemy [18.05.2011].

⁴³ J. Malarczyk, *op. cit.*, s. 31.

Bezstronność, która przejawia się w tym, że „doradca udzielając porad, nie kieruje się własnymi opiniami, przekonaniami i wartościami, nie ocenia klienta i jego działań, nie angażuje się po żadnej ze stron konfliktu”⁴⁴, ma dwojaki walor aktywizujący klientów do działania. Po pierwsze, klient nie musi obawiać się osądów wartościujących jego postępowanie, a po drugie, nie musi obawiać się o to, że ze względów osobistych przekonań, opinii czy wyznawanych przez doradcę wartości, nie otrzyma rzetelnej porady o możliwościach rozwiązania problemu przy użyciu takich metod, narzędzi czy instytucji, które z przekonaniami i wartościami doradcy stoją w sprzeczności czy też, które w opinii doradcy są niewłaściwe.

Trzecia z zasad, otwartość dla wszystkich – podkreślająca, że każda osoba może być klientem biura i będzie przyjęta w sposób uwzględniający jej potrzeby i możliwości, stanowi szczególny walor poradnictwa obywatelskiego na tle innych form poradnictwa specjalistycznego. Żaden z klientów nie może być dyskryminowany ze względu na płeć, wiek, niepełnosprawność, religię, narodowość, przekonania polityczne, pochodzenie etniczne, orientację seksualną, poziom dochodów w dostępie do usług poradniczych oferowanych przez biuro. Według standardu opisującego tę zasadę, doradcy BPO mają obowiązek dołożenia wszelkich starań, aby porady były udzielane w sposób uwzględniający specyficzne potrzeby i możliwości klientów⁴⁵. Zasada ta wskazuje też, że przedmiotowy zakres poradnictwa wyznaczają zgłaszający się do biura klienci, a nie organizacje tworzące biuro. Walor aktywizujący do działania na rzecz rozwiązania swych problemów tej zasady polega na tym, że klienci mają gwarancję, że żaden z problemów, z którymi zgłoszą się do BPO nie zostanie uznany za niewłaściwy z punktu widzenia przyjętej przez organizację strategii działań poradniczych. Jeżeli problem, z którym zgłasza się klient wykracza poza zakres oferty BPO, lub w sytuacji gdy klient potrzebuje specjalistycznego wsparcia, np. pomocy psychologa, psychiatry, adwokata, terapeuty uzależnień itp., zadaniem doradcy jest wskazanie klientowi organizacji i instytucji pomocnych w rozwiązaniu problemu.

Poufność to kolejna z zasad, która przyczyniać się powinna do aktywizacji klientów biura w celu uzyskania porady i działania na rzecz rozwiązania problemu. Zasada ta zakłada, że biuro zapewnia zachowanie tajemnicy samego faktu pobytu klienta w BPO oraz wszystkich powierzonych przez klienta informacji. Jeżeli zaistnieje konieczność wyjaśnienia sytuacji klienta w instytucjach zewnętrznych, doradcy podejmują takie działanie wyłącznie wtedy, gdy uzyskają od klienta pisemne upoważnienie⁴⁶. Należy zaznaczyć, że zasada poufności zakłada stworzenie klientowi odpowiednich warunków do swobodnego i wyczerpującego przedstawienia swojej sprawy. Według standardu, zasada poufności między

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ www.bpo.warszawa.pl/o-nas/standardy-poradnictwa [19.05.2011].

⁴⁶ *Ibidem*.

BPO a klientem dopuszcza możliwość konsultowania się ze współpracownikami lub kierownikiem biura. Odstępstwo od zasady poufności jest możliwe tylko w szczególnych przypadkach. Poza pisemnym upoważnieniem doradcy do działania w imieniu klienta w instytucjach zewnętrznych, możliwe jest też w sytuacji, gdy osoba korzystająca z porad zachowuje się w sposób wykraczający poza ogólnie przyjęte normy postępowania, a w szczególności stwarza zagrożenie dla siebie i/lub innych, jak też w sytuacji gdy zgłaszająca się o poradę osoba informuje doradcę o popełnieniu wykroczenia czy przestępstwa kryminalnego. W tym ostatnim przypadku doradca musi z jednej strony rozważyć możliwości pomocy klientowi, a z drugiej osobom przez niego poszkodowanym, co w konsekwencji może prowadzić do sytuacji konfliktu pomiędzy zasadą poufności a ochroną zdrowia i życia osób trzecich. Ostateczna decyzja o odstąpieniu od zasady poufności wedle standardów BPO spoczywa w gestii kierownika biura⁴⁷.

Kolejna z zasad poradnictwa obywatelskiego – niezależność, podkreśla że w działalności poradniczej BPO jako najwyższe dobro stawia dobro klienta, a nie interesy innych osób czy instytucji⁴⁸. Zasada ta gwarantuje klientom, że nie zostaną np. wprowadzeni w błąd czy niedoinformowani w celu ochrony finansów publicznych przed wzrostem liczby osób korzystających z przynależnych im zgodnie z prawem świadczeń, czy też nie będą nakłaniani do skorzystania z usług konkretnej osoby, firmy czy instytucji ze względu na partykularne interesy biura, inkubującej go organizacji czy poszczególnych osób zaangażowanych w prowadzenie BPO. Niezależność biura i każdej organizacji trzeciego sektora, stanowi filar budowy zaufania społecznego do organizacji obywatelskich. Zaufanie to z kolei warunkuje aktywizację osób korzystających z porad do działania. W celu zagwarantowania niezależności BPO poszukuje zdywersyfikowanych źródeł zasilania swojej działalności, jak też wprowadza regulacje uniemożliwiające osobom zaangażowanym w świadczenie usług poradniczych łączenie tej roli ze sprawowaniem władzy publicznej, jak też aktywnością zawodową w instytucjach władzy rządowej czy samorządowej.

Aktualność i rzetelność informacji, to kolejna z zasad przyczyniających się do aktywizacji klientów BPO. Oczywisty jest fakt, że osoba przeświadczona o tym, że posiada aktualne i rzetelne informacje o możliwym sposobie działania i rozwiązania swojego problemu będzie bardziej zdeterminowana do aktywności niż osoba, która owych aktualnych i rzetelnych informacji nie posiada. W związku z tym, każda porada obywatelska jest udzielana w oparciu o istniejący w BPO i aktualizowany system informacyjny⁴⁹. Na system ten składają się: stały dostęp do Internetu, system prawny Lex, system informacyjny ZBPO dostępny poprzez Intranet pod adresem <http://intranet.zbpo.org.pl/page/pl>, fachowa literatura i prasa specjalistyczna dostępna przez Internet i/lub w prenumeracie, aktualizowane

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

⁴⁹ *Ibidem*.

bazy teledresowe instytucji, urzędów i organizacji pozarządowych, opracowania prawne, wzory pism procesowych. Uzupełnieniem systemu jest możliwość konsultowania się pracowników BPO i wolontariuszy z prawnikiem.

Ostatnia z zasad mówi o samodzielności klienta BPO i podkreśla, że doradcy nie wolno podejmować decyzji za klienta, który sam powinien dokonać wyboru takiego spośród możliwych działań, które uzna za najwłaściwsze. W tym celu doradca powinien informacje czy porady udzielić w sposób „mobilizujący klienta do możliwie najszerszej aktywności i samodzielności”⁵⁰. W załączniku do standardu opisującego tę zasadę podkreślono, że w oparciu o ocenę poziomu umiejętności społecznych klienta, doradca powinien zdecydować o zakresie udzielonej pomocy. W przypadku osób niezaradnych społecznie, niepełnosprawnych czy posiadających niskie wykształcenie, istnieje przesłanka, by pomoc doradcy była bardziej zaawansowana i poza udzieleniem informacji i porady, objęła takie działania, jak przygotowanie pisma, wyjaśnienie sprawy klienta na zewnątrz, ustalenie szczegółowego planu działania, a w skrajnych przypadkach – podjęcie działań i występowaniu w imieniu klienta (rzecznictwo). Warto podkreślić, że podjęcie przez doradcę działań i występowanie w imieniu klienta na zewnątrz powinno być praktykowane tylko wtedy, gdy istnieje uzasadnione podejrzenie, że klient nie jest w stanie rozwiązać problemu ze względu na własne ograniczenia i/lub ze względu na złożoną materię problemu, a jednocześnie istnieje uzasadnione przesłanki, by problem został szybko rozwiązany⁵¹.

Zasady stosowane przez polskie BPO są zbieżne z tymi, które obowiązują w innych organizacjach świadczących poradnictwo obywatelskie i prawne, gdyż potrzeba standaryzacji zasad obowiązujących w organizacjach pozarządowych udzielających poradnictwa obywatelskiego i prawnego została dostrzeżona przez działające w tym obszarze organizacje: Fundację Centrum Praw Kobiet, Fundację Uniwersyteckich Poradni Prawnych, Helsińską Fundację Praw Człowieka, Komitet Ochrony Praw Dziecka, Ogólnopolskie Pogotowie dla Ofiar Przemocy w Rodzinie Niebieska Linia, Polskie Stowarzyszenie Edukacji Prawnej, Sieć Wspierania Organizacji Pozarządowych Splot, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej, Stowarzyszenie Przyjaciół Integracji, Związek Biur Porad Obywatelskich. Podmioty te 18 listopada 2005 roku przyjęły dokument *Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*. W preambule organizacje uznały, że pomimo dzielących je różnic, w codziennym działaniu będą się kierować wspólnymi wartościami: uczciwością, sumiennością, najlepszą wolą i wiedzą oraz dążeniem do jak najwyższej jakości świadczonych usług⁵². Lektura przyjętych wspólnych zasad dowodzi, że wszystkie organizacje

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego, www.fupp.org.pl/download/standardy_poradnictwa.pdf [19.05.2011].

świadczące usługi poradnictwa obywatelskiego i prawnego dostrzegają celowość takiego działania, które sprzyja aktywizacji klientów zgłaszających się po poradę do działania na rzecz rozwiązania własnych problemów, wspomagania klientów w tych wysiłkach przez motywowanie ich i wyposażenie w niezbędną do podjęcia samodzielnych decyzji wiedzę.

Podsumowanie

Budowa społeczeństwa obywatelskiego w Polsce jest procesem, który w okresie transformacji ustrojowej 1989 roku i związanej z nią demokratyzacji życia społecznego i decentralizacji państwa, nabrał szczególnie istotnego znaczenia. Pomimo upływu lat nadal jest jednak doniosłym wyzwaniem. Wprawdzie w rzeczywistości społecznej funkcjonuje wiele podmiotów formalnych i nieformalnych, w których świadomi swoich praw i obowiązków obywatele działają dobrowolnie dla realizacji istotnych celów społecznych, dla dobra publicznego, jednakże w dalszym ciągu istnieje znaczna grupa obywateli nieaktywnych, nieznających swoich praw, biernie obserwujących zachodzące przemiany, a przez swą pasywną postawę partycypujących w polskiej biedzie, a nie w dobrobycie. W aktywizacji tej grupy osób do działania szczególną rolę może odegrać poradnictwo obywatelskie, które poza doraźną pomocą klientowi w rozwiązaniu jego problemu, uczy samodzielności, dostarcza niezbędnej wiedzy, motywuje, wyrzuca klientów z apatii, wyuczonej bezradności.

Poradnictwo obywatelskie przeciwdziała upowszechnianiu się u osób ubogich przekonania, że nie są one w stanie rozwiązać swych problemów, że jako osoby biedne, słabiej wykształcone, dotknięte chorobą czy niepełnosprawnością, skazane są na niepowodzenie w dochodzeniu swoich praw w instytucjach, w postępowaniu sądowym czy administracyjnym, w sporach rodzinnych, sąsiedzkich czy konsumenckich.

Poradnictwo obywatelskie uczy, że każdy obywatel ma prawo znać prawo i że w dochodzeniu swoich praw nie jest osamotniony. Może liczyć na profesjonalne wsparcie, na rzetelną, aktualną i pełną informację, na bezstronność doradcy, który działa w organizacji niezależnej, samodzielnej i samorządnej, uznającej za swoją misję zaspokojenie potrzeb klienta w zakresie informacji czy porady obywatelskiej, która ma być udzielona w jasny, zrozumiały dla klienta sposób, z poszanowaniem prawa klienta do samodzielności w podejmowaniu decyzji, prawa do wyboru sposobu działania spośród możliwych alternatywnych rozwiązań w oparciu o wiedzę o możliwych konsekwencjach każdego z nich.

Poradnictwo obywatelskie jest szkołą społeczeństwa obywatelskiego, rozumianego jako

[...] przestrzeń działania instytucji, organizacji, grup społecznych i jednostek, rozciągająca się pomiędzy rodziną, państwem i rynkiem, w której ludzie podejmują wolną debatę na

temat wartości składających się na wspólne dobro oraz dobrowolnie współdziałają ze sobą na rzecz realizacji wspólnych interesów⁵³.

Wyedukowany, świadomy swoich praw i obowiązków, aktywny i zaradny obywatel stanowi korzyść dla wspólnoty, której jest członkiem. Obywatel skutecznie rozwiązujący swoje problemy przyczynia się do zmniejszenia skali występowania problemu w grupie społecznej, którą reprezentuje. Jego aktywna postawa działa inspirująco na pozostałych członków społeczeństwa, którzy nabierają wiary, że z problemem można sobie poradzić. Obywatel ten staje się źródłem wiedzy o możliwościach rozwiązania problemu dla innych.

Rozwój poradnictwa obywatelskiego powinien być postrzegany jako jeden z istotnych warunków rozwoju społeczeństwa opartego na wiedzy. Oczywiście nie należy przypuszczać, że ewentualne upowszechnienie się tej formy pomocy społecznej i edukacji obywatelskiej spowoduje drastyczne zmniejszenie liczby problemów zgłaszanych przez klientów i ogólnej liczby klientów korzystających z tej formy poradnictwa. Wręcz przeciwnie, można zaryzykować przypuszczenie, że upowszechnienie się poradnictwa obywatelskiego przyczyni się do wzrostu liczby osób korzystających z tej formy wsparcia i zgłaszanych problemów. Dlaczego? Przede wszystkim dlatego, że społeczeństwo cechuje nieograniczona kreatywność w zakresie zgłaszania potrzeb, a edukacja obywatelska powoduje, iż ciągle nowe potrzeby są przez społeczeństwo uświadamiane jako brak i uznawane za konieczne do zaspokojenia. Można jednak przypuszczać, że wraz z rozwojem poradnictwa i za jego sprawą, wraz z rozwojem wiedzy klientów, charakter zgłaszanych przez nich spraw będzie ulegał zmianie. Sposoby rozwiązywania problemów, które dziś stanowią najczęstszą grupę zgłaszanych do doradców obywatelskich spraw powinny z czasem stać się wiedzą powszechnie znaną, a za sprawą oddziaływań organizacji poradniczych na instytucje państwa, znaczna część z tych problemów powinna zostać rozwiązana poprzez zmianę: niewłaściwej kultury organizacyjnej firm i instytucji, strategii i struktury niewłaściwie działających podmiotów czy poprzez zmianę wadliwego prawa.

Bibliografia

- CAB History. Helping to Solve Problems since 1939*, www.citizensadvice.org.uk/index/aboutus/factsheets/ourhistory.htm.
- Fisher G., *Advice on Everything. A History of the Citizens Advice Service in Harrow, 1939–2009*, www.citizensadvice.org.uk/harrow_cab_history.pdf.
- Frączak P., Rogaczewska M., Wygnański K., *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa, luty 2005, www.lgo.pl/www-dane/files/Glos_w_dyskusji.pdf.

⁵³ P. Frączak, M. Rogaczewska, K. Wygnański, *Głos w dyskusji na temat wizji rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w Polsce*, Warszawa 2005, s. 4, www.lgo.pl/www-dane/files/Glos_w_dyskusji.pdf [19.05.2011].

- www.bpo.warszawa.pl/o-nas/historia-biura.
- www.bpo.warszawa.pl/o-nas/standardy-poradnictwa.
- www.bpo.warszawa.pl/o-nas/stowarzyszenie-cis.
- http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/kim_jestesmy/cele_i_zadania.
- http://www.zbpo.org.pl/page/pl/z_kim_wspolpracujemy.
- http://www.zbpo.org.pl/page/pl/co_robi_bpo/gdzie_nas_szukac.
- http://www.zbpo.org.pl/page/pl/o_nas/kim_jestesmy.
- Krzywkowska G., Gawarecka M., Wiaderek G., Czernicki F., *Uniwersyteckie Poradnie Prawne, Biura Pomocy Obywatelskiej – raport dla Fundacji im. Stefana Batorego*, Warszawa 1999, www.fupp.org.pl/down/raport_batory-%20kliniki_bpo.pdf.
- Kuc I., *Spółeczeństwo oparte na wiedzy*, www.kariera.sgh.waw.pl/artykuly/spoleczenstwo/spoleczenstwo-oparte-na-wiedzy.
- Nieznanajomość prawa szkodzi, „Gazeta Prawna”, 17–19 kwietnia 2009.
- Nottingham & District Citizens Advice Bureau the Charity for Your Community, www.nottinghamcab.org.uk/1960s__1980s__a_time_of_change.htm.
- Malarczyk J., *Poradnictwo obywatelskie dla ofiar dyskryminacji rasowej, etnicznej i narodowościowej w Polsce*, [w:] *Standardy udzielania porad obywatelskich ofiarom dyskryminacji rasowej, etnicznej lub narodowościowej. Przewodnik*, red. J. Gospodarczyk, Pro Humanum, Warszawa 2007.
- Miruć A., *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2006, nr 4.
- Miruć A., *Pomoc społeczna (rozdział 7)*, [w:] *Administracyjne prawo materialne. Zagadnienia wybrane*, red. E. Smoktunowicz, Białystok 2003.
- Poradnictwo prawne i obywatelskie – pojęcie, jakość i efektywność*, red. T. Schimanek, G. Wiaderek, INPRIS, Instytut Prawa i Społeczeństwa, grudzień 2010, www.inpris.pl.
- Portal Funduszy Europejskich/Program Kapitał Ludzki/Słowniczek/Poradnictwo obywatelskie, www.efs.gov.pl/Słownik/Strony/Poradnictwo_obywatelskie.aspx.
- Portal Funduszy Europejskich/Program Kapitał Ludzki/Słowniczek/Poradnictwo prawne, Internet, www.efs.gov.pl/Słownik/Strony/Poradnictwo_prawne.aspx.
- Price J., Clark T., *The History of Barnet Citizens Advice Bureau Service 1939–2009*, www.web15104.clarahost.co.uk/doc/70%20Years%20of%20CAB.pdf.
- Salustowicz P., *Biedny jako obywatel, petent, czy konsument?*, „Praca Socjalna” 2003, nr 3.
- Standardy udzielania informacji prawnej oraz prowadzenia poradnictwa prawnego i obywatelskiego*, www.fupp.org.pl/down/standardy_poradnictwa.pdf.
- Szwajcarski grant blokowy*, www.swissgrant.pl/index.php/pl/fundusz-dla-organizacji-pozarzadowych/o-priorytecie-i.
- The Story of the Citizens Advice Service the 1930s and 40s.*, www.highwycombecab.org.uk/About_Us/.../bite_size_history_1_april06.pdf.
- Wiaderek G., Ziółkowski M., *Formy i zakres pomocy prawnej świadczonej przez organizacje pozarządowe*, [w:] *Obywatel i prawo. Raport z realizacji trzeciej edycji programu*, red. A. Winiarska, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008.